



제432회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 일부개정법률안 검 토 보 고

《공공기관의 혁신도시 외 지방이전 시 인구감소지역
이전 우선 고려 등》

■ 박수현의원 대표발의(의안번호 제2213882호)

2026. 2.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 곽현준

목 차

I . 박수현의원 대표발의(제2213882호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 공공기관의 혁신도시 외 지방이전 시 인구감소지역 이전 우선 고려 등(안 제29조제2항 신설 등)	3

I. 박수현의원 대표발의(제2213882호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 박수현의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2025. 11. 4.

다. 회 부 일 : 2025. 11. 5.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 이전공공기관은 혁신도시로 이전하는 것을 원칙으로 하되, 지역의 특성과 이전공공기관의 특수성이 인정되는 경우에는 혁신도시 외 개별이전을 인정할 수 있도록 하고 있음.

한편, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따른 인구감소지역의 경우 기존의 혁신도시 범위에 포함되지 않은 지역이 많아 공공기관 이전에 따른 수혜에서 제외되고 있음. 현재 2차 공공기관 이전이 추진되는 상황으로, 이전 대상지를 기존 혁신도시에서 배제되었던 인구감소지역으로 확대해야 한다는 지적이 제기되고 있음.

이에 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 개정에 맞추어 목적 조항을 개정하는 한편, 공공기관을 혁신도시 외로 개별이전 하려는 경우 인구감소지역을 우선적으로 고려할 수 있도록 하는 근거를 마련하여 기존 혁신도시 발전과 배치되지 않으면서도 인구감소지역을 배려할 수 있도록 하고, 지역 간 형평성과 실질적인 지역균형발

전을 도모하려는 것임(안 제29조제2항 신설 등).

참고사항

이 법률안은 박수현의원이 대표발의한 「지방자치분권 및 지역균형 발전에 관한 특별법 일부개정법률안」(의안번호 제13881호)의 의결을 전제로 하므로, 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

3. 검토의견

가. 공공기관의 혁신도시 외 지방이전 시 인구감소지역 이전 우선 고려 등(안 제29조제2항 신설 등)

현행	개정안
제1조(목적) 이 법은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제25조에 따른 공공기관지방이전 및 혁신도시 활성화를 위한 시책 등에 따라 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관 등을 수용하는 혁신도시의 조성을 위하여 필요한 사항과 해당 공공기관 및 그 소속 직원에 대한 지원에 관한 사항, 혁신도시를 지역발전 거점으로 육성·발전시키는 데 필요한 사항을 규정함으로써 공공기관의 지방이전을 촉진하고 지역균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다.	제1조(목적) ----- ----- -----공공기관지방이전과 인 구감소지역----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
제29조(이전공공기관의 지방이전) ① (생략) <u><신설></u>	제29조(이전공공기관의 지방이전) ① (현행과 같음) ② 제1항 단서에 따라 혁신도시 외로 개별이전하려는 경우 수도권이 아닌 인구감소지역(「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제12호에 따른 인구감소지역을 말한다)으로의 이전을 우선적으로 고려하여야 한다.
②·③ (생략)	③·④ (현행 제2항 및 제3항과 같음)

현행법은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 “지방분권균형발전법”이라 함)」 제25조¹⁾에 따른 공공기관지방이전 및 혁신도시 활성화를 위한 시책 등에 따라 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관 등을 수용하는 혁신도시의 조성을 위하여 필요한 사항과 해당 공공기관 및 그 소속 직원에 대한 지원에 관한 사항, 혁신도시를 지역발전 거점으로 육성·발전시키는 데 필요한 사항을 규정함으로써 공공기관의 지방이전을 촉진하고 지역균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적²⁾으로 함.

그리고, 현행법 제29조제1항³⁾에 따라 이전공공기관⁴⁾은 혁신도시로

1) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제25조(공공기관의 지방이전 및 혁신도시 활성화) ① 정부는 수도권에 있는 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관(이하 이 조에서 “이전대상공공기관”이라 한다)을 단계적으로 지방으로 이전하기 위한 공공기관 지방이전 및 혁신도시 활성화를 위한 시책(이하 “혁신도시시책”이라 한다)을 추진하여야 한다.

② 정부는 혁신도시시책을 추진할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 지방자치단체의 유치계획 및 지원에 관한 사항
2. 이전대상공공기관별 지방이전계획에 관한 사항
3. 혁신도시 활성화 및 인근 지역과의 상생발전에 관한 사항
4. 그 밖에 지역균형발전을 위하여 필요한 사항

2) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제1조(목적) 이 법은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제25조에 따른 공공기관 지방이전 및 혁신도시 활성화를 위한 시책 등에 따라 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관 등을 수용하는 혁신도시의 조성을 위하여 필요한 사항과 해당 공공기관 및 그 소속 직원에 대한 지원에 관한 사항, 혁신도시를 지역발전 거점으로 육성·발전시키는 데 필요한 사항을 규정함으로써 공공기관의 지방이전을 촉진하고 지역균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다.

3) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제29조(이전공공기관의 지방이전) ① 이전공공기관은 혁신도시로 이전하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 지역의 특성과 이전공공기관의 특수성이 인정되는 경우에는 국토교통부장관이 이전공공기관과 이전공공기관이 이전하는 지역의 시·도지사의 의견을 듣고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제62조에 따라 지방시대위원회의 심의를 거쳐 혁신도시 외로 개별이전을 인정할 수 있다.

4) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “이전공공기관”이라 함은 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관(제29조제1

이전하는 것을 원칙으로 하지만, 지역의 특성과 이전공공기관의 특수성이 인정되는 경우에는 혁신도시 외로 개별이전을 할 수 있음.

이에, 2008년부터 2019년까지 수도권 소재 109개 공공기관이 혁신도시로 이전하였고, 식품의약품안전처 등 21개 공공기관이 혁신도시 외로 개별이전하였음.

【 공공기관 지방이전 현황 】

구분		이전 완료기관	이전 완료 시기
혁신 도시 (109개)	부산	주택도시보증공사 등 13개 기관	2012. 12. ~ 2017. 12.
	대구	한국부동산원 등 10개 기관	2012. 12. ~ 2015. 10.
	광주·전남	한국전력공사 등 16개 기관	2013. 03. ~ 2019. 01.
	울산	근로복지공단 등 9개 기관	2013. 01. ~ 2019. 02.
	강원	도로교통공단 등 11개 기관	2013. 11. ~ 2017. 04.
	충북	한국교육개발원 등 11개 기관	2013. 12. ~ 2019. 12.
	전북	국민연금공단 등 12개 기관	2013. 08. ~ 2017. 09.
	경북	한국도로공사 등 10개 기관	2013. 04. ~ 2016. 03.
	경남	한국토지주택공사 등 11개 기관	2013. 01. ~ 2017. 12.
	제주	공무원연금공단 등 6개 기관	2012. 12. ~ 2015. 10.
세종		한국개발연구원 등 19개 기관	2013. 12. ~ 2017. 01.
개별 이전		식품의약품안전처 등 21개 기관	2008. 02. ~ 2018. 07.

※ 자료: 국토교통부 자료 재구성

항 단서의 규정에 따라 개별이전하는 공공기관을 포함한다)으로서 대통령령으로 정하는 기관을 말한다.

한편, 「지방분권균형발전법」 제2조제12호⁵⁾에 따른 인구감소지역은 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시·군·구를 대상으로 출생률 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말하는데, 2026년 1월 12일 기준 전국 89개 지방자치단체가 인구감소지역으로 지정되어 있음.

【 인구감소지역 지정 현황 】

구분	인구감소지역
부산(3개)	동구, 서구, 영도구
대구(3개)	남구, 서구, 군위군
인천(2개)	강화군, 옹진군
경기(2개)	가평군, 연천군
강원(12개)	고성군, 삼척시, 양구군, 양양군, 영월군, 정선군, 철원군, 태백시, 평창군, 홍천군, 화천군, 횡성군
충북(6개)	괴산군, 단양군, 보은군, 영동군, 옥천군, 제천시
충남(9개)	공주시, 금산군, 논산시, 보령시, 부여군, 서천군, 예산군, 청양군, 태안군
전북(10개)	고창군, 김제시, 남원시, 무주군, 부안군, 순창군, 임실군, 장수군, 정읍시, 진안군
전남(16개)	강진군, 고흥군, 곡성군, 구례군, 보성군, 신안군, 장흥군, 함평군, 담양군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 진도군, 해남군, 화순군
경북(15개)	고령군, 문경시, 봉화군, 상주시, 성주군, 안동시, 영덕군, 영양군, 영주시, 영천시, 울릉군, 울진군, 의성군, 청도군, 청송군
경남(11개)	거창군, 고성군, 남해군, 밀양시, 산청군, 의령군, 창녕군, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군

※ 자료: 인구감소지역 지정 변경 고시(행정안전부고시 제2024-15호, 2024. 2. 27.)

5) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

12. “인구감소지역”이란 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년 인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

그런데, 인구감소지역의 경우 기존의 혁신도시에 포함되지 않은 지역이 많아 공공기관 이전에 따른 수혜에서 제외되어 있고, 2차 공공기관 이전이 추진되는 상황에서 이전 대상지를 기존 혁신도시에서 인구감소지역으로 확대해야 한다는 지적이 있음(제안이유 참조).

이에, 개정안은 ① 현행법의 목적에 ‘인구감소지역 활성화를 위한 시책’을 추가(안 제1조)하고, ② 이전공공기관이 혁신도시 외로 개별이전하려는 경우 수도권이 아닌 인구감소지역으로의 이전을 우선적으로 고려(안 제29조제2항)하도록 함으로써, 인구감소지역을 배려할 수 있도록 하고 지역 간 형평성 및 실질적인 지역균형발전을 도모하려는 것임.

먼저, 안 제1조에 대하여 살펴보면, 법률의 목적규정은 해당 법률로 달성하고자 하는 목적을 제시함으로써 법률에 대한 이해를 제고하고 개별 조문을 해석·집행할 때 그 구체적인 의미를 명확히 하는 지침으로 기능⁶⁾함.

현행법은 혁신도시의 조성과 이를 통한 지역 거점 육성·발전에 목적이 있으므로, 혁신도시 이외의 지역인 인구감소지역에 대한 활성화 시책을 목적규정에 포함하는 것이 현행법 전체의 체계적 정합성 측면에서 타당한지에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

6) 국회사무처 법제실, “법제기준과 실제”, 2024.5, p.239 참조

또한, 인구감소지역에 대한 지원은 「인구감소지역 지원 특별법」, 「지방분권균형발전법」 등에서 폭넓게 다루고 있으므로, 이들 법률에 해당 내용을 별도 규정하는 방안에 대하여 검토해 볼 필요가 있을 것으로 생각됨.

【 인구감소지역 지원 내용 】

근거법령·규정		지원 내용
인구감소 지역지원 특별법	보육	· 국공립어린이집 우선 설치 · 기부채납·무상임대 방식으로 민간·가정어린이집을 국공립어린이집으로 전환 · 어린이집의 보육환경 개선을 위한 행·재정적 지원
	교육	· 유·초·중·고등학교 시설·설비 및 교원 등의 통합운영 및 필요비용 지원 · 학교 설립기준 및 인가에 대한 특례 부여 · 교육시설 설치 및 해당지역으로 이전하려는 자에게 행·재정적 지원
	의료	· 거주지 방문 진료 등을 행하는 사업 수행 및 행·재정적 지원 · 필수의료 제공 가능 의료기관 지정 및 비용 지원 · 의료취약지역 거점의료기관 지정 및 우선지원
	주거 교통	· 인구감소지역 이주자에게 공공임대주택 우선 공급 · 노후주택 개선 비용의 일부 지원 · 섬 주민, 섬 주민 차량에 대해 운임·요금 지원
	문화	· 단독주택에 작은도서관 설립 가능 · 문화·관광·체육시설을 설치·이전하려는 자에게 행·재정적 지원 · 문화 향유 기회를 제공·촉진하기 위해 소요되는 비용 지원
	기타	· 지방교부세 특별 지원 · 영주자격 및 장기체류자격 외국인에 대해 사증 발급절차, 체류자격 변경 등의 요건 완화 · 노후·유희시설 관리실태의 주기적 점검 및 활용범위 확대 · 산업단지 활력 증진을 위한 행·재정적 지원
지방분권균형발전법		· 사회간접자본 정비, 교육·문화·관광시설 확충 등에 관한 행·재정적 지원 · 입주 사업자에 대한 승인·허가 신청 사무 지원 · 수도권내 인구감소지역 중 지방시대위원회가 정한 지역은 기회발전특구 지정신청 가능
농촌공간재구조화법		· 농촌공간 재구조화 및 재생사업 우선 지원
종합부동산세법 시행령		· 수도권 일부 인구감소지역에 종부세 주택 수 특례 적용
지방교부세법 시행규칙		· 기준재정수요액(보통교부세 산정 관련) 보정
지방세특례제한법		· 인구감소지역 내 사업전환 중소기업에 대한 취득세, 재산세 감면 · 인구감소지역 내 창업 및 사업장 이전 기업에 대한 취득세, 재산세 감면
출입국관리법 시행령		· 인구감소지역 외국인 취업, 체류자격 완화

※ 자료: 행정안전위원회 수석전문위원, 「지방분권균형발전법」 개정안(의안번호 제2213074호) 검토 보고서(2025. 11.), p.13

다음으로, 안 제29조제2항에 대하여 살펴보면, 현행법에서 이미 공공기관을 혁신도시 외로 이전하는 경우를 규정⁷⁾하고 있는바, 이 경우 인구감소지역을 우선적으로 고려할지 여부에 대해서는 인구감소지역 대책 및 지역균형발전 정책의 큰 틀에서 논의하여야 할 사항으로 보이며, 개정안과 함께 발의된 「지방분권균형발전법 일부개정법률안」(의안번호 제13881호)의 심사과정을 참고할 필요가 있음.

한편, 2차 공공기관 이전은 이재명정부 국정과제⁸⁾로서 2026년에 연구·공론화를 거쳐 공공기관 이전 원칙·일정 등 로드맵을 수립하고 2027년에 지방 이전을 실시할 계획인 점을 감안할 때, 현 시점에서 법률상의 공공기관 이전 원칙을 변경하는 것에 대한 파급효과를 고려하여야 할 것으로 보임.

개정안에 대하여 국토교통부는 현행법상 공공기관 이전 원칙을 변경하는 것은 각 지방자치단체 입장이 첨예하게 대립하는 상황이고, 현재 절차가 진행 중인 2차 공공기관 이전 계획의 수립 과정에서 면밀한 검토와 사회적 공감대 형성이 우선되어야 하므로 신중한 검토가 필요하다

7) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제29조(이전공공기관의 지방이전) ① 이전공공기관은 혁신도시로 이전하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 지역의 특성과 이전공공기관의 특수성이 인정되는 경우에는 국토교통부장관이 이전공공기관과 이전공공기관이 이전하는 지역의 시·도지사의 의견을 듣고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제62조에 따라 지방시대위원회의 심의를 거쳐 혁신도시 외로 개별이전을 인정할 수 있다.

8) 대한민국 정부, “이재명정부 123대 국정과제”, 2025. 9. p.87

- 51. 2차 공공기관 이전 등 균형성장 거점 육성

는 의견임.

참고로, 공공기관 신규 이전·설치 및 설립 시 인구감소지역을 우선 고려할 수 있는 근거규정을 마련하려는 「인구감소지역 지원 특별법 일부개정법률안」(박수현의원 대표발의, 의안번호 제13880호)과 정부가 공공기관 지방이전과 인구감소지역 및 혁신도시 활성화를 위한 시책을 추진하도록 하려는 「지방분권균형발전법 일부개정법률안」(박수현의원 대표발의, 의안번호 제13881호)이 각각 행정안전위원회, 산업통상자원중소벤처기업위원회에 회부되어 있음.

문 의 처
02)6788-5590

참고

개정안에 대한 지방자치단체 의견

※ 자료 : 국토교통부

기관 (의견)	주요 의견
세종특별자치시 (수정의견)	○ 개정안 제29조 제2항에 인구감소지역 외에 행정중심복합도시도 추가 필요(개별이전시 우선 고려) - 행정중심복합도시와 혁신도시 건설 취지(수도권 과밀 해소, 지역균형발전 목적으로 조성) 동일 - 「지방분권균형발전법」 제17조에 국가는 지역균형발전 거점 육성 및 교통·물류망을 확충하기 위하여 관련 시책을 추진해야 하며, 행정중심복합도시·혁신도시·기업도시 등이 발전 거점 도시에 해당 - 「행복도시법」 제4조에 국가는 공공기관 지방 이전 등 지역균형발전시책을 행정중심복합도시 건설과 함께 추진해야 한다고 규정
전북특별자치도 (수정의견)	○ 개정안에 「지방분권균형발전법」 제2조제12호의2에서 정의하는 인구감소관심지역 추가 필요(개정안 입법취지에 보다 타당)
대구광역시 (개정안 반대)	○ 지역 특성 및 산업 연관성, 파급효과 등 종합적인 요소를 반영하고 있으므로 「혁신도시법」은 현행 유지가 바람직 - 「인구감소지역 지원 특별법」 기제정 및 시행된 점을 감안시 「지방분권균형발전법」 취지를 약화시키며 개정할 당위성 낮음 - 정부의 5극3특 국가균형성장 추진전략은 지역 특성을 고려한 균형 성장 정책이므로 단순히 인구감소지역 우선은 정책 취지에 미부합 - 인구감소지역 이전시 인프라 신규 구축에 따른 막대한 재정 부담에 따른 사업 차질 우려, 이전직원 등 정주여건 만족도 낮음 - ‘이전지역의 특성과 연계된 공공기관을 배치한 혁신도시에서 지속적인 고용창출 효과와 인구 유입을 위한 성과지표가 높았다.’며 지역 특성과의 연계를 강조* * 한국개발연구원(KDI) 연구보고서(‘공공기관 지방이전의 효과 및 정책방향’, ‘21.10월)
대전광역시 (개정안 반대)	○ 공공기관 지방이전·설립·신규 인가 시, 입지결정 기준에 인구감소지역 여부를 적용할 경우 정책적 혼란 야기 및 사업효과도 불확실하므로 「혁신도시법」은 현행 유지가 바람직

기관 (의견)	주요 의견
경남 진주시 (개정안 반대)	○ 인구감소지역으로 공공기관이 이전할 법적 근거 마련은 관련 산업의 집적화 및 산업 생태계 구축을 통하여 실질적인 지역 발전 거점을 육성하고 하는 혁신도시법 취지와 맞지 않음 ○ 인구감소지역 개별이전시 예산 중복 투입, 정주인프라 및 인구 증가효과 미비로 지역사회에 실질적 정착 및 통합 제한
경북 김천시 (개정안 반대)	○ 개정안은 혁신도시를 지역 거점 자족도시로 성장시켜야 할 혁신도시 조성의 당초 취지를 무색하게 할 소지 ○ 개정안의 인구감소지역 우선 고려는 기존 법 제29조의 혁신도시 이전 원칙의 대전제와 배치되는 문구로 해석 여지 ○ 개정안 확정시 인구감소지역 89개 시·군·구에서 지역의 사활을 걸고 유치활동 시작 및 전국에 극한 유치경쟁, 지역갈등 등 가능성
충북 진천군 (개정안 반대)	○ 인구감소지역은 이미 지방소멸대응기금, 지방교부세 특별 지원, 「인구감소지역 지원 특별법」 등 다양한 지원이 확대 되고 있어 비 인구감소지역과의 형평성 문제 발생 ○ 개정안은 혁신도시 투자·기업 유치 감소, 전문인력 분산에 따른 행정·정책 전문성 저하, 이전·운영비용 증가 등 부작용 우려
전남 나주시 (개정안 반대)	○ 혁신도시는 아직 미완성 단계이며, 지역발전 거점으로 기능하기 위해 2차 공공기관 이전, 앵커기업·연구기관 집적 등을 통한 자생력 확보 절실 ○ 공공기관 분산 이전시 혁신도시와 인구감소지역 모두 반쪽 효과만을 가져오고, 전국 지자체 간 유치 경쟁 과열에 따른 비효율과 재정 손실을 초래할 것으로 판단
광주광역시 (개정안 반대)	○ 인구감소지역 공공기관 이전 우선시 혁신도시 및 광역거점 도시 기능의 상대적 약화가 우려되며, 5극3특 국가균형성장 전략과 충돌 소지가 있어 신중검토 필요
울산 중구 (개정안 반대)	○ 다수 혁신도시가 행정기능 중심의 구조에 머물고 있으며, 혁신도시 완성을 위한 추가적인 지원 방안이 필요하나 개정안은 기존 법 취지에 반하며 정책 신뢰성 및 효율성에 문제 발생 ○ 대다수 지역이 인구감소 문제가 있음에도 개정안은 행정안전부에서 지정한 인구감소지역만 특정하고 있음